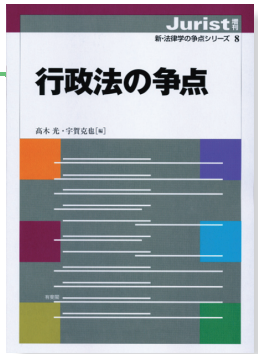
Jurist 増刊 新・法律学の争点シリーズ 8

行政法の争点



高木　光＝宇賀克也 編

2014 年 9 月刊／288 頁／本体 2900 円＋税
B5 判／並製

学習　教養　研究　学部　LS

Book Information

編集担当者から

旧「争点」シリーズ〔第 3 版〕（2004 年）の刊行から 10 年。学説や判例，立法をめぐり，行政法をとりまく状況も大きく様変わりしました。そうした動きに対応すべく，「新・法律学の争点シリーズ」第 8 弾として本書ができました。本書の注目のポイントをひとつ申しますと，本年成立した改正行政不服審査法にも対応していることでしょうか。大きな転換を遂げた行審法の全体像を本書でご確認いただければと思います。そのほかにも，行政手続法，地方自治法，国家公務員法など，重要な法改正をカバーしております。

今回の法改正についての動向をコンパクトにまとめた書籍はまだ多くはないなか，法令集などでのアクセスのみにとどまっている読者の方が多数だと思いますが，本書で行政法のダイナミズムの一端をあじわう価値は十分にあります！　また，お手持ちの教科書や判例集とも読み比べて，従来の制度との違いをとらえながら，日頃の学習にご活用いただければ幸いです。（F）

Point!

P　**改正行審法をはじめ，重要な法改正に対応！**

■ Ⅵ　行政上の不服申立て・紛争処理 ■

42

行政不服審査の機構

大橋真由美

Ⅰ　はじめに

行政不服審査は，国民が行政庁に対し，違法または不当な行政処分の取消しを申立てをするための制度であり，行政訴訟と並び，わが国における行政争訟制度の中心的存在である。なるほど，行政不服審査においては，裁判所ではなく，行政庁に対して不服を申し立てる点で，行政訴訟と異なる。また，行政不服審査は，国民の申立てに基づいて行われるお上と国民にとって権利としての制度であるため，行政の内部的な統制のための制度や行政上の苦情処理とも異なる。

行政不服審査に関する一般法である行政不服審査法（以下「行審法」という）は，制定以来半世紀の間，実質的な改正がなされないままとなってきたが，2014 年 6 月に行政不服審査関係法（行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律，「行政手続法の一部を改正する法律」。以下では 3 法をそれぞれ，「改正行審法」，「整備法」，「改正行訴法」という）が成立し，公布された（施行日は，改正行審法・整備法は公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日，改正行訴法は 2015 年 4 月 1 日）。

ここでは，旧行（2014 年改正前）の行政不服審査の仕組みを概観したうえで，2014 年成立の行政不服審査関連 3 法に基づく新しい仕組みの重要ポイントを紹介する。

Ⅱ　2014 年改正前の制度の概要

1　不服申立ての種類と審査請求中心主義

行審法の定める不服申立ては，審査請求・異議申立て・再審査請求の 3 種がある。審査請求は処分庁以外の行政庁に対する不服申立てであり，異議申立ては処分庁自身に対する不服申立てであり，再審査請求は審査請求の裁決を経ない場合に行う不服申立てである。このうち，審査請求と異議申立ての制度の中心に位置する。審査請求と異議申立ての関係について，行審法は審査請求中心主義を採用している（行審令第 4 条）。

2　不服申立ての対象・不服申立適格・不服申立期間

行審法は一般概括主義を採用し，原則として全ての「行政庁の処分」について不服申立てをすることを認めている（行審 4 条 1 項本文）。ここで，行審法のいう「行政庁の処分」とは，処分権限の対象となる行政処分と同じ国民である。行政庁は，「行政庁の処分」は，行政法上，「行政庁の外部に，法に直接的な性質を有する事実行為が含まれることと，行政庁の不作為も不服申立ての対象とすることを明示している（行審 2 条）。また，行政不服審査においては，違法な処分のみならず，不当な処分をも不服申立ての対象とすることができる。

不服申立適格については，判例上，取消訴訟の原告適格と同様に解されている（主婦連ジュース事件，最判昭和 53・3・14 民集 32 巻 2 号 211 頁）。

また，不服申立期間は，原則として，処分があったことを知った日の翌日から起算して 60 日以内である（行審 14 条・45 条）。

3　対面的審理手続

行審法においては，不服申立庁と不服申立人との間の対抗手続，すなわち対面的審査手続が採用されている（審査請求においても，原処分には審査請求人と利害の異者的相反はみられておらず，原処分庁は審査庁の指揮に従っているため，実質的には異議申立てと同様に，対面的審査構造になっていることが指摘されてきた。前博『行政争訟論』補訂一部は本稿「現代行政法大系(4)」[1983] 14 頁以下）。

4　書面審理の原則・職権主義

行審法は，口頭弁論ではなく，書面による審理を原則としている（行審 25 条 1 項本文）。また，行審法は，職権審理主義を採用している（行審 27 条～30 条。なお，職権証拠調べにとどまるが，職権調査に義務づけられる存在については，書簡法下の事案であるが，最判昭和 25・10・14 民集 4 巻 10 号 1858 頁を参照）。

5　裁決・決定と取消訴訟との関係（原処分主義・裁決主義）

不服申立てに対する判断に対して取消訴訟を提起する場合，行政事件訴訟法においては「原処分主義」が採用されている（行訴 10 条 2 項。不服申立てを審査する裁決［異議申立ての場合は決定。以下同じ］がなされた場合には，原告が裁決の取消訴訟を提起する際には，原処分の違法を主張できず，裁決固有の違法のみを主張できる）。もっとも，例外的において「裁決主義」が採用されているケースもあり，この場合には，裁決の取消訴訟において原処分の違法を主張することが許されることになる。

Ⅲ　新制度のポイント

これまで，行政不服審査制度については幾多の問題点が指摘されてきた（各種報告書については，例えば，事務局分科専調査調査委員会報告書「行政救済制度の課題」ジュリ 1122 号 100 頁以下およびそこで挙げられている文献参照）。ようしたなかで，今次の抜本的な見直しが行われることになった。

1　行審法の目的規定の改正

行審法 1 条は，「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図ることとし，行政の適正な運営を確保すること」を目的として掲げている。一方，改正行審法 1 条は，「国民の権利利益の保護が公正な手続の下で一層図られ，行政の適正性の確保とともに，行政の適正な運営を確保すること」（傍点筆者）を目的としており，改正行審法が，手続保障の水準の向上を重視していることを為すことができる。

2　不服申立ての種類の一元化

(1)　行審法においては，審査請求は，原則として，処分庁に上級行政庁があるときにすることができる一方で，上級行政庁がない場合や主任の大臣等の処分庁の場合は，法律に一定の機関に対する審査請求ができる旨の定めがない限り，異議申立てのみをすることができるとされている。このことについては，異議申立手続は中立・公正な権利救済手続として不十分な手続的内容しか具備していないこと，また，上級行政庁がある場合においても，いわゆる裁決関係の形式にとって手続的保障のレベルが異なることは，国民の権利利益の救済の面からは問題があるとの指摘がなされてきた。

そのため，改正行審法は，不服申立ての種類を審査請求に一元化することとした。そして，この新しい審査請求については，後述のとおり，審理員の主宰する審理手続や行政不服審査会等への諮問手続といった新しい仕組みが導入されたため，以前の審査請求よりも手続的保障のレベルの向上が図られることになった。

(2)　改正行審法においては，不服申立ての種類の一元化の例外として，処分庁が不服申立てを異議に審査請求よりも簡易な手続によって助分を見出すという「再調査の請求」という類型が設けられることになった（改正行審法 5 条）。これは，原作事実の認定の当否に係る不服申立てが大量に行われる場合について，処分庁が迅速に再調査を行って当該認定について再考するものであり，個別法で制定的に設けることが認められるものである（国税通則法 75 条，国税法 98 条，公害健康被害の補償等に関する法律 106 条等で確認）。

なお，改正行審法においては，法律上再調査の請求をすることができる旨が定められていないとしても，不服申立人は，再調査の請求を選ぶか，審査請求を選ぶかについて自由に選択することができることとされた（改正行審法 5 条 1 項ただし書）。

(3)　改正前の行審法においては，審査請求の裁決に不服がある者は，法律に再審査請求をすることができる旨の定めがあるとき等，一定の場合において再審査請求をすることができるとされていた。再審査請求という制度が設けられた趣旨としては，審査請求にさらに手続を付加することで，手続的保障を上乗せするという目的があると説明されてきたところであるが，その一方において，2 段階の審理手続が存在することによって生じる審理期間の長さや，再審査請求の認容率の低さが問題視されてきた。

改正行審法においては，審査請求を経た後の裁決手続として意義がある場合にのみ，例外的に再審査請求の制度が存置されることになった（社会保険・労働保険の分野など）。なお，再審査請求について設置で定められている場合でも，審査請求後，再審査請求を選ぶか否応を選ぶかは不服申立人の判断に委ねられている。

3　審理員による審理手続・第三者機関への諮問手続の導入

(1)　改正行審法は，不服申立ての審理の中立・公正性を高めるための方策として，改正に関与していない者が審理手続を主宰する「審理員」の仕組みを新たに導入した（審理員は，審査庁に所属する職員のうちから審査庁によって指名される（改正行審法 9 条））。

審理員は審理手続の主宰に関する各種権限を有しており，主体的に手続の運用を進めることが期待されるが，裁決権限を有するのは（あくまでも審査庁である，審理員が審理手続を終結した際に作成する審理員意見書には審査庁を拘束する法的効力はない）。

なお，不服申立人の手続保障を確保しながら迅速な審理を実現するために，審理を行政庁に進めることが必要であるため，改正行審法においては，審理手続を計画的・効率的に進めるための規定が用意されている（改正行審法 28 条・37 条。なお，迅速な審理基準の関係では，標準審理期間に関する定めも設けられることになった。改正行審法 16 条）。

(2)　審理員には，審査庁の職員であることに由来する制約が存在することは否定できない。そこで，改正行審法は，審理員制度の導入に加えて，外部有識者から成る第三者機関（以下，「諮問機関」という）を，処理大臣の諮問機関として，審査機関の設置のほか，①特の地方公共団体ほ の共同設置，②他の地方公共団体への設置の要求，③事件ごとの設置，よった形式も選択可能）を審査庁の判断に関係させることで，審理手続の中立・公正性の向上を図ることとした。

このような分野横断的な第三者機関の設置については，手続の適切な運営機能による不服申立人の自則理由のおそれが指摘されてきた。これを受け，改正行審法は，不服申立人が諮問を希望しない場合には諮問を行わないとするなど，第三者機関に諮問がなされる案件に一定の制限をかけることとしている（改正行審法 43 条 1 項）。

また，情報公開・個人情報保護，国税，社会保険などの分野における裁判の第三者機関は存置されることなったため，これらの分野の審査庁で行政不服審査会等の設置が義務となる（行政不服審査会等に係る案件数は年間 200 件程度とする調査のある。「国税」行政不服審査法の改正に向けて」ジュリ 1465 号 40 頁（若生俊彦発言））。

4　その他

改正行審法については，口頭意見聴取における処分庁等への不服申立人の質問機会が新たに認められる（改正行審法 31 条 5 項）など，不服申立人の手続的権利向上に関する重要な改正点もあるが，これらの点に関する詳細は，本書 **42** を参照されたい。

また，不服申立人にとっての利便性向上の関係から は，不服申立期間の延長を行われることになった（60 日から 3 か月へ 4 延長）。

5　整備法との関係

行政不服審査の実際においては，一般法である行審法よりも，むしろその適用関係を上回り多い法令を踏まる個別法の重要性が高いといわれる。そのため，今次の行審法改正に合わせて各個別法を一括して改正する整備法の重要性は高い。

その整備法においては，行政不服審査法の特例等を定める 30 法が改正され，行政不服審査法（以下「手続条項の適用」）の手続条項の適用を踏まえた改正が行われることになった。

整備法で行われた各種改正の中で，特に注目されるのは，不服申立前置の見直しである。もともと，行政事件訴訟法は，行政処分に不服がある場合に，不服申立てをするか，それとも直ちに出訴するかについては，原則として自由選択主義を採用している（同 8 条 1 項）。もっとも，従来，不服申立てに対する裁決を経た後でなければ出訴ができない旨（不服申立前置）を定める個別法が多数存在しており，原則（自由選択主義）と例外（不服申立前置）が逆転していた。この点については，国民の救済を受ける権利を不当に制限しているとも指摘されてきた。そのため，整備法では，不服申立前置のあり方に関する抜本的な見直しがなされることになった（従来不服申立前置について定めていた 96 法律のうち，46 法律において前置を廃止または緩和し，二重審査（審査請求＋再審査請求，異議申立て＋審査請求というように二重の審査を義務付けること）について法令で解消）。

6　行政手続法の一部改正

2004 年の行政事件訴訟法改正により，抗告訴訟の類型として義務付け訴訟・差止訴訟が明文化されたことを受けて，行政内部の手続としても，何らかのかたちでこうした類型に対応する制度を整備する必要性が認識されていた。また，従来不服申立ての対象とはされてこなかった事実行為等についても不服申立ての対象とすることの必要性が認識されていた。

こうした認識を背景に，この度，行政手続法の一部改正しようかたちで，（「取消訴訟等行政指導の理論による救出（改正行審法 35 条 2 項），②記録・論点整理行政指導の中止等の求め（改正行審法 36 条の 2），③法令違反是正のための処分または行政指導の求め（改正行審法 36 条の 3）に関する規定が新たに盛り込まれることになった。

〈参考文献〉

紙幅の関係上，行政不服審査制度に関する文献を厳選列に絞かすることができない。改正行審法に関して は，例えば，法時 86 巻 5 号（「特集小特」行政不服審査法改正の論点）の論稿を参照。

（おおはし・まゆみ・成城大学教授）

42　行政不服審査の機構　103

102　ジュリスト増刊　行政法の争点